



**QUEEN'S
UNIVERSITY
BELFAST**

Zur Bewilligung von Doppelstaatsbürgerschaften im österreichischen Staatsbürgerschaftsgesetz 1985 - eine kritische Analyse

Rieder, C. (2017). Zur Bewilligung von Doppelstaatsbürgerschaften im österreichischen Staatsbürgerschaftsgesetz 1985 - eine kritische Analyse. *Juridikum: Zeitschrift für Kritik - Recht - Gesellschaft*, 2016(3), 339-349.

Published in:

Juridikum: Zeitschrift für Kritik - Recht - Gesellschaft

Document Version:

Peer reviewed version

Queen's University Belfast - Research Portal:

[Link to publication record in Queen's University Belfast Research Portal](#)

Publisher rights

Copyright 2016 Juridikum.

This work is made available online in accordance with the publisher's policies. Please refer to any applicable terms of use of the publisher.

General rights

Copyright for the publications made accessible via the Queen's University Belfast Research Portal is retained by the author(s) and / or other copyright owners and it is a condition of accessing these publications that users recognise and abide by the legal requirements associated with these rights.

Take down policy

The Research Portal is Queen's institutional repository that provides access to Queen's research output. Every effort has been made to ensure that content in the Research Portal does not infringe any person's rights, or applicable UK laws. If you discover content in the Research Portal that you believe breaches copyright or violates any law, please contact openaccess@qub.ac.uk.

Zur Bewilligung von DoppelstaatsbürgerInnenschaften im österreichischen Staatsbürgerschaftsgesetz 1985 – eine kritische Analyse¹

Clemens M. Rieder*

Zusammenfassung Österreich gehört in der EU zu jenen Mitgliedstaaten, die DoppelstaatsbürgerInnenschaften nur sehr eingeschränkt zulassen. Der vorliegende Beitrag analysiert § 28 des österreichischen Staatsbürgerschaftsgesetzes 1985 (StbG 1985), der es Antragstellern erlaubt – unter bestimmten Voraussetzungen – um die Bewilligung der Beibehaltung der StaatsbürgerInnenschaft anzusuchen. Es soll dabei zunächst die derzeitige Interpretation dieser Bestimmung durch den VwGH herausgearbeitet werden, die es in einem zweiten Schritt kritisch zu evaluieren gilt.

Schlüsselwörter DoppelstaatsbürgerInnenschaft, UnionsbürgerInnenschaft, Interpretation, VwGH

Normenkatalog Art 20 AUEV; Artt. 8, 14 EMRK; §§ 10, 21, 27, 28 StbG 1985.

Im Gegensatz zu den meisten anderen EU-Staaten verfolgt Österreich ein eher rigides Verbot von Doppel- und MehrfachstaatsbürgerInnenschaften.² Bei einem Hearing zu diesem Thema, das im Oktober 2014 im Innenausschuss des Nationalrats abgehalten wurde, sprachen sich alle anwesenden wissenschaftlichen ExpertInnen, mit Ausnahme eines Beamten des Innenministeriums, klar für die Ausweitung der Möglichkeit von DoppelstaatsbürgerInnenschaften aus. Der Beamte verwies auf „mögliche Interessens- und Loyalitätskonflikte“, ohne dies jedoch wissenschaftlich zu untermauern.³ Die Begründung des Verbots von DoppelstaatsbürgerInnenschaften basierend auf der Sorge, es könnte zu Loyalitätskonflikten kommen, findet sich bereits in den Erläuternden Bemerkungen zum

* Dr Clemens M Rieder, Lecturer, Queen's University Belfast.

¹ Erste Gedanken für diese Abhandlung wurden während eines Studienaufenthalts am SCEUS in Salzburg im Sommer 2013 gefasst. Mein Dank gilt im Besonderen Univ. Prof. Dr. Sonja Puntischer-Riekman für die freundliche Aufnahme am Zentrum.

² Vgl allgemein *Kochenov*, Double Nationality in the EU: An Argument for Tolerance, *European Law Journal* 2011, 323.

³ Parlamentskorrespondenz Nr 880/2014: „Experten für Erleichterung von Doppelstaatsbürgerschaften“.

österreichischen StaatsbürgerInnenschaftsgesetz aus dem Jahr 1925,⁴ in denen zu lesen ist:
„Niemand kann zwei Herren dienen.“⁵

Das Gebot, doppelte StaatsbürgerInnenschaften möglichst zu vermeiden, ist auf der Ebene des Völkerrechts mit dem *Übereinkommen über die Verringerung der Mehrstaatigkeit und über die Wehrpflicht von Mehrstaatern* verankert.⁶ Österreich hat gemäß Punkt 3 der Anlage in diesem Übereinkommen von der Möglichkeit Gebrauch gemacht, es seinen Staatsangehörigen zu ermöglichen, eine Bewilligung einzuholen, die es unter bestimmten Voraussetzungen erlaubt, die österreichische Staatsangehörigkeit beizubehalten. Wohl aufgrund steigender Mobilität hat der Europarat mit dem *Übereinkommen über die Staatsangehörigkeit*⁷ auf diese Entwicklung reagiert. Dieses Übereinkommen wurde von Österreich ebenfalls ratifiziert und erlaubt es den Vertragsstaaten, jeweils selbst zu entscheiden, wie sie mit Mehrstaatigkeit umgehen wollen.

Für Österreich gilt, dass gem § 27 StbG⁸ eine Person die StaatsbürgerInnenschaft dann verliert, wenn eine fremde Staatsangehörigkeit gewollt erworben wird. DoppelstaatsbürgerInnenschaften bei Geburt sind möglich, wenn die Betroffenen die österreichische StaatsbürgerInnenschaft durch Abstammung erworben haben.⁹ Darüber hinaus verlieren Personen ihre ursprüngliche StaatsbürgerInnenschaft nicht, wenn ihnen die österreichische StaatsbürgerInnenschaft gem § 10 Abs 6 StbG aufgrund von „außerordentlichen Leistungen“, die im „besonderen Interesse der Republik“ liegen, verliehen wurde; dabei handelt es sich um die sogenannten „Promi-Einbürgerungen“. Personen, die vom NS-Regime vertrieben worden sind, müssen bei Wiedererlangung der österreichischen

⁴ BGBl Nr 285/1925.

⁵ Zitiert in VwGH, 30.01.2001, 2000/01/0202.

⁶ SEV-Nr 43 wurde von Österreich ratifiziert (BGBl. 471/1975); Verweis auf dieses Abkommen in den erläuternden Bemerkungen zu § 28 StbG der Regierungsvorlage 497 X. GP.

⁷ SEV Nr 166 wurde ebenfalls von Österreich ratifiziert (BGBl. III Nr. 39/2000).

⁸ Staatsbürgerschaftsgesetz 1985, BGBl 311/1985 idgF.

⁹ § 7 Abs 1 StbG; vgl auch Thienel Österreichische Staatsbürgerschaft II. Verfassungsrechtliche Grundlagen und materielles Staatsbürgerschaftsrecht (1990) 134.

StaatsbürgerInnenschaft gem § 10 Abs 4 Z 2 StbG ihre aktuelle StaatsbürgerInnenschaft ebenfalls nicht aufgeben. Darüber hinaus schränkt § 10 Abs 3 StbG weiter ein, dass die fremde StaatsbürgerInnenschaft nur dann aufgegeben werden muss, wenn dies „möglich und zumutbar“ ist; Unzumutbarkeit wird in der Regel bei Flüchtlingen angenommen.¹⁰

Schließlich sieht § 27 StbG vor, dass die Beibehaltung der österreichischen StaatsbürgerInnenschaft trotz Annahme einer fremden Staatsangehörigkeit unter bestimmten Voraussetzungen bewilligt werden kann. Diese Voraussetzungen finden sich in § 28 StbG und sollen in diesem Artikel detailliert untersucht werden.

Ein besonderes Charakteristikum von § 28 StbG ist, dass diese Bestimmung in einem erheblichen Ausmaß von unbestimmten Rechtsbegriffen geprägt ist.¹¹ Dennoch existieren, abgesehen von den Analysen durch Thienel,¹² die bereits 1990 erschienen sind, keine detaillierten Untersuchungen zu diesem Thema. Dies ist besonders problematisch, weil die Vollziehung des StaatsbürgerInnenschaftsgesetzes gem Art 11 Abs 1 Z 1 B-VG Sache der Länder ist und hier die Gefahr besteht, dass das Fehlen einer dogmatischen Analyse in der Konsequenz dazu führt, dass die Antragsteller einer Art „postcode lottery“ ausgesetzt sind und ihre Erfolgchancen stark davon abhängen, in welchem Bundesland sie ihren Bewilligungsantrag einbringen. Ziel dieser Abhandlung ist es, diesem Defizit in der wissenschaftlichen Literatur zu begegnen.

1. Die Interpretation und Evaluierung von § 28 Abs 1 Z 1 StbG

¹⁰ Valchars, Defizitäre Demokratie. Staatsbürgerschaft und Wahlrecht im Einwanderungsland Österreich (2006) 16.

¹¹ Vgl Thienel, *supra* note 9, 301-303.

¹² Es sei hier auch auf sein zweibändiges Werk zur österreichischen StaatsbürgerInnenschaft verwiesen: Thienel, Österreichische Staatsbürgerschaft I. Historische Entwicklung und völkerrechtliche Grundlagen (1989) sowie Österreichische Staatsbürgerschaft II. Verfassungsrechtliche Grundlagen und materielles Staatsbürgerschaftsrecht (1990).

Im ersten Abschnitt soll die gegenwärtige Interpretation von § 28 Abs 1 Z 1 StbG durch den VwGH dargelegt und diese anschließend einer kritischen Evaluierung unterzogen werden. Gem § 28 Abs 1 Z 1 StbG ist „[e]inem Staatsbürger ... für den Fall des Erwerbes einer fremden Staatsangehörigkeit (§ 27) die Beibehaltung der Staatsbürgerschaft zu bewilligen, wenn ... sie wegen der von ihm bereits erbrachten und von ihm noch zu erwartenden *Leistungen* oder aus einem *besonders berücksichtigungswürdigen Grund* im *Interesse der Republik* liegt“.

1.1. Die Interpretation der Norm durch den VwGH

Der VwGH¹³ hat sich im Jahre 1970 zum ersten Mal mit § 28 Abs 1 Z 1 StbG beschäftigt. Im Gegensatz zum geltenden StaatsbürgerInnenschaftsgesetz aus dem Jahre 1985 verlangte das StaatsbürgerInnenschaftsgesetz von 1965¹⁴ von den Antragstellern noch, „außerordentliche Leistungen“ nachzuweisen, welche „im Interesse der Republik“ gelegen sein mussten. Mit Verweis auf die Erläuternden Bemerkungen machte der VwGH in seinem Erkenntnis aus dem Jahr 1970 deutlich, dass diesbezüglich ein „rigoroser Maßstab“ anzulegen sei. Im konkreten Fall war die Beschwerdeführerin eine Lehrerin, die in ihrem Antrag ausführte, dass sie aufgrund ihrer hervorragenden Beurteilungen als Lehrerin den Tatbestand der „außerordentlichen Leistung“ bereits erfülle. Der VwGH entgegnete jedoch, dass „erfahrungsgemäß auf ‘ausgezeichnet’ lautende Gesamtbeurteilungen von Beamten und Lehrern keineswegs so selten [sind], daß mit diesem Kalkül qualifizierte Beamte oder Lehrer außerordentliche Leistungen solcher Art erbracht haben müßten, wie sie der § 28 Abs 1 Z 1 StbG 1965 als Voraussetzung für die Bewilligung der Beibehaltung der Österreichischen [sic] Staatsbürgerschaft offenbar im Auge hat“.

¹³ VwGH 10.11.1970, 1255/70.

¹⁴ BGBl 250/1965.

Die sehr strenge Anforderung, dass nämlich Antragsteller „außerordentliche Leistungen“ nachweisen mussten, wurde mit der StaatsbürgerInnenschaftsnovelle 1973¹⁵ insofern gemindert, als das Gesetz es nunmehr für ausreichend erachtet, wenn Antragsteller lediglich „Leistungen“ erbracht haben, die jedoch „im Interesse der Republik“ liegen müssen. Unklar bleibt, „welcher Art die erbrachten Leistungen sein müssen, und was überhaupt als Leistung anzusehen ist“.¹⁶ Dennoch lässt sich aus dem veränderten Wortlaut der Bestimmung ableiten, dass Antragsteller den Tatbestand jedenfalls dann erfüllen, wenn bereits „durchschnittliche Leistungen“¹⁷ erbracht worden sind. Konkrete Beispiele, was genau darunter zu verstehen ist, bietet der VwGH allerdings in seinem Erkenntnis nicht.¹⁸

Gem § 28 Abs 1 Z 1 StbG ist eine Genehmigung auf Beibehaltung der StaatsbürgerInnenschaft jedenfalls auch dann zu erteilen, wenn ein „besonders berücksichtigungswürdiger Grund“ vorliegt. Diesbezüglich hat der VwGH ausgeführt, dass der Gesetzgeber mit dieser Bestimmung „eine Art Auffangklausel für jene Fälle schaffen [wollte], die sich zwar nicht in die Fälle der bereits erbrachten oder vom Antragsteller noch zu erwartenden Leistungen einreihen lassen, bei denen es aber doch aus anderen, in der Person des Antragstellers gelegenen besonders berücksichtigungswürdigen Gründen im Interesse der Republik liegt, dass der Antragsteller die österreichische Staatsbürgerschaft beibehalten kann.“¹⁹

Damit Antragsteller diesen Tatbestand erfüllen, müssen sie begründen, warum die Beibehaltung der österreichischen StaatsbürgerInnenschaft eine unbedingte Notwendigkeit darstellt.²⁰ Der VwGH verwies darauf, dass gem § 28 Abs 1 Z 1 StbG ein bloßes Interesse der betroffenen Person alleine nicht ausreicht, da die Beibehaltung eben auch im Interesse der

¹⁵ BGBl 394/1973.

¹⁶ VwGH 20.09.2011, 2009/01/0023.

¹⁷ VwGH 20.09.2011, 2009/01/0023.

¹⁸ VwGH 20.09.2011, 2009/01/0023.

¹⁹ VwGH 20.09.2011, 2009/01/0023.

²⁰ VwGH 20.09.2011, 2009/01/0023.

Republik liegen müsse.²¹ Es ist jedoch bedauerlich, dass der VwGH bei seinen Ausführungen in Bezug auf das „Interesse der Republik“ konzeptionell vage bleibt.

Der Verweis des VwGH auf wissenschaftliche Literatur, hier wird vor allem Thienel zitiert, der bei der gegenständlichen Entscheidung auch auf der RichterInnenbank saß, vermag wenig zur Klarheit beizutragen.²² Für Thienel ist das Kriterium „im Interesse der Republik“ jedenfalls dann ausreichend erfüllt, „wenn es *für den Staat* von Vorteil ist, daß dieser konkrete Mensch auch weiterhin Staatsbürger bleibt“.²³ Was nach Ansicht des VwGH den Tatbestand „im Interesse der Republik“ jedenfalls nicht erfüllt, ist das Vorbringen von Antragstellern, „durch eine einschlägige Berufstätigkeit im Ausland Erfahrungen [zu] sammeln ..., die er [sie] dann später in Österreich nutzen könnte.“²⁴

Im Folgenden wird nun die Judikatur zu § 28 Abs 1 Z 1 StbG kritisch evaluiert. Diesbezüglich wird erstens die Frage untersucht, was unter dem Tatbestandsmerkmal „im Interesse der Republik“ zu verstehen ist, und zweitens wird zu analysieren sein, ob der Prozess der europäischen Integration Einfluss auf die Interpretation der diversen unbestimmten Gesetzesbegriffe nach sich zieht.

1.2 Kritische Evaluierung der Judikatur des VwGH zu § 28 Abs 1 Z 1 StbG

Wenn man die Judikatur des VwGH in Bezug auf das „Interesse der Republik“ analysiert, verbleibt eine dogmatische Unschärfe in der Argumentation des Gerichts. Mitunter ist unklar, ob der VwGH der Ansicht ist, dass etwa ein Antrag nicht erfolgreich war, weil keine (ausreichende) Leistung erbracht wurde oder weil die Leistung nicht im Interesse der Republik

²¹ VwGH 20.09.2011, 2009/01/0023.

²² VwGH 20.09.2011, 2009/01/0023.

²³ Thienel, *supra* note 9, 302.

²⁴ VwGH 04.04. 1990, 89/01/0119 (mWH).

war. Es scheint durchaus vertretbar zu argumentieren, dass Leistungen in bestimmten Feldern wie zB Kunst, Kultur, Sport und auch Wissenschaft *per se* schon im Interesse der Republik sind. Diese Argumentation wird auch dadurch untermauert, dass der Kriterienkatalog des Bundesministeriums²⁵ bezüglich § 10 Abs 6 StbG („Promi-Einbürgerungen“) nicht klar zwischen „außergewöhnlichen Leistungen“ und „im besonderen Interesse der Republik“ unterscheidet, jedoch auch keine kumulative Erfüllung der dort aufgelisteten Kriterien verlangt. Es scheint auch zweifelhaft, dass der Gesetzesbegriff „im Interesse der Republik“ als „[e]inigermaßen bestimmbar“²⁶ angesehen werden kann, wie Thienel argumentiert.

Ein Beispiel mag dies verdeutlichen: Ein unbestreitbar wichtiger Punkt, der allerdings bisher in Entscheidungen überhaupt nicht thematisiert wurde, jedoch mE eng mit dem „Interesse der Republik“ verbunden ist, ist das Recht von Personen, an Wahlen teilzunehmen. Das Wahlrecht wird jedoch idR durch die StaatsbürgerInnenenschaft vermittelt.²⁷ Für Österreich ergibt sich etwa seit 2003 das Phänomen, dass zwar die Zahl der Einwohner in Österreich zunimmt, die Zahl der Wahlberechtigten jedoch stetig sinkt. Dieses Problem ist, wie Pelinka ausführt, „vielleicht das entscheidende ... Defizit nationalstaatlicher Demokratie“;²⁸ für Österreich hat Gerd Valchars²⁹ diesbezüglich eine detaillierte Studie vorgelegt.

Der Befund, der sich dabei für Österreich ergibt, ist, dass „die Teilmengen WohnbürgerInnen und StaatsbürgerInnen ... ihre Deckungsgleichheit [verlieren] und ... zusehends ... auseinander[driften]. Die so entstandene zunehmende Inkongruenz von Wohn- und

²⁵ Die diesbezüglich relevanten Kategorien sind wissenschaftliche, wirtschaftliche, sportliche und künstlerische Leistungen (BMI, Verleihung der Staatsbürgerschaft im besonderen Interesse der Republik gem. § 10 Abs. 6 StbG, <http://www.bmi.gv.at/cms/BMI_Staatsbuergerschaft/verleihung/start.aspx> (1.10.2015)).

²⁶ Thienel, *supra* note 9, 302

²⁷ Pöschl, Wahlrecht und Staatsbürgerschaft in Metin Akürek ua (Hg) Staat und Recht in europäischer Perspektive. FS Heinz Schäffer (2006) 633, 645-647.

²⁸ Pelinka, „Vorwort“ in Valchars, *supra* note 10, VII.

²⁹ Valchars, *supra* note 10.

Wahlbevölkerung bedeutet eine Abnahme an Inklusivität des politischen Systems.“³⁰ Dies schadet zweifellos der Qualität der Demokratie, weil es zu einer signifikanten Verletzung des „principle of affected interests“³¹ führt. Darunter versteht man, dass diejenigen, die von einer Entscheidung betroffen sind, auch über diese Entscheidung mitbestimmen können. Eine Republik, die demokratisch sein will, muss jedoch ein fundamentales Interesse daran haben, dass Personen, die von ihren Entscheidungen betroffen sind, auch am politischen Abstimmungsprozess teilnehmen können.

Zwei Aspekte sollen in diesem Zusammenhang herausgegriffen werden: Unbestreitbar spielt die Wahlproblematik auch bei der Beibehaltung der StaatsbürgerInnenschaft eine Rolle, wenngleich zugegebenermaßen in viel kleinerem Ausmaß, als dies in Bezug auf den Erwerb der StaatsbürgerInnenschaft die Regel ist. Natürlich sind Personen, die auch tatsächlich in einem Land leben, viel direkter von den Entscheidungen des Gesetzgebers betroffen. Zweitens hat man es bei dieser Problematik mit der sogenannten „Paradoxie des Haufens“³² zu tun. Bei diesem Paradoxon wird der Frage nachgegangen, wie lange ein Haufen als ein solcher definiert werden kann, wenn stetig einzelne Elemente davon weggenommen werden.

Übertragen auf die gegenständliche Problematik ergibt sich folgende Überlegung: Wenn einer Person die österreichische StaatsbürgerInnenschaft aberkannt wird, obwohl diese Person noch eine starke Verbindung nach Österreich hat, vermindert sich die Qualität der Demokratie in Österreich um den Bruchteil $1/n$. Nun kann argumentiert werden, dass der Verlust eines Wählers oder einer Wählerin zwar keinen signifikanten Effekt auf das Wahlergebnis hat, dennoch stellt er ein konzeptionelles Problem in Bezug auf die Qualität der Demokratie dar. Jedenfalls kann angenommen werden, dass ein bestimmtes Ausmaß von individuellen

³⁰ Valchans, *supra* note 10, 2.

³¹ Dahl, *After the Revolution?* (1970) 49.

³² Vgl. Endicott, *Vagueness in Law* (2003) Kapitel 3.

Einzelfällen irgendwann auch einen tatsächlichen Effekt auf das Ergebnis von Wahlen und damit die Qualität der Demokratie hat.

Im Folgenden soll nun noch der Frage nachgegangen werden, ob der Prozess der europäischen Integration die Interpretation der unbestimmten Gesetzesbegriffe von § 28 StbG beeinflusst und dies im Ergebnis eine großzügigere Auslegung der Bewilligungsbestimmung rechtfertigen würde.

Es darf wohl angenommen werden, dass sich mit dem Beitritt Österreichs zur EU die „Wertvorstellungen“ der österreichischen Rechtsordnung grundlegend geändert haben. Ein Blick in das Staatsbürgerschaftsgesetz 1985 idgF genügt, um deutliche Spuren des EU-Beitritts auch direkt dort ablesen zu können. So gehört Österreich zu jenen EU-Staaten, die die Einbürgerung von EWR-BürgerInnen beschleunigt haben.³³ In den Materialien der Regierungsvorlage wird dazu ausgeführt, dass „[d]ie Bevorzugung von Staatsangehörigen von Staaten des Europäischen Wirtschaftsraums ... europarechtlich geboten [ist]“.³⁴ Darüber hinaus findet sich in § 21 StbG, dass die StaatsbürgerInnenschaft sichtbar vor den Fahnen der Republik Österreich, des jeweiligen Bundeslandes und der Europäischen Union verliehen wird. Schließlich wird in der Gelöbnisformel des § 21 StbG nicht auf die Grundwerte der Republik Österreich verwiesen, sondern auf die „eines *europäischen* demokratischen Staates und seiner Gesellschaft“.

Der offensichtlich europarechtliche Anknüpfungspunkt in Bezug auf den Verlust der StaatsbürgerInnenschaft ist die UnionsbürgerInnenschaft. Nun ist unbestritten, dass das EU-Recht keinen Einfluss darauf hat, unter welchen Bedingungen eine nationale StaatsbürgerInnenschaft und damit auch die UnionsbürgerInnenschaft verliehen wird; gem Art

³³ § 11a Abs 4 Z 2 StbG; vgl *Kochenov*, *supra* note 2, 341.

³⁴ Zu Z 8 (§ 11a) 1189 der Beilagen XXII.GP.

20 AUEV tritt die UnionsbürgerInnenschaft zwar zur nationalen StaatsbürgerInnenschaft hinzu, sie „ersetzt“ diese jedoch nicht. Eine spezielle Version dieses Problems ergab sich im Fall *Rottmann*,³⁵ der seinen Ausgangspunkt in Österreich nahm. Herr Rottmann war von Geburt an österreichischer Staatsangehöriger. Im Jahr 1998 suchte er jedoch um Einbürgerung in der Bundesrepublik Deutschland an. Er erhielt die Einbürgerungsurkunde im Februar 1999. Da er nicht um die Bewilligung der Beibehaltung der österreichischen StaatsbürgerInnenschaft angesucht hatte, verlor er diese gem § 27 StbG *ex lege*.

Herr Rottmann hatte jedoch den deutschen Behörden verschwiegen, dass gegen ihn ein Ermittlungsverfahren in Österreich wegen schwerem gewerbsmäßigen Betrugs anhängig war und er auch mittels Haftbefehl gesucht wurde. Nach Bekanntwerden dieser Fakten, leiteten die deutschen Behörden ein Verfahren ein, um Herrn Rottmann die deutsche Staatsangehörigkeit rückwirkend wieder abzuerkennen. Somit drohte Herrn Rottmann die Staatenlosigkeit.

Als der Fall den EuGH erreichte, war dieser eher vorsichtig in seinen Ausführungen und begnügte sich damit festzustellen, dass es „nicht gegen das Unionsrecht, insbesondere Art 17 EG [jetzt Art 20], verstößt, wenn ein Mitgliedstaat einem Unionsbürger die durch Einbürgerung erworbene Staatsangehörigkeit dieses Mitgliedstaats wieder entzieht, falls die Einbürgerung durch Täuschung erschlichen wurde, vorausgesetzt, dass die Rücknahmeentscheidung den Grundsatz der Verhältnismäßigkeit wahrt.“³⁶ Bezüglich der zweiten Frage, die ihm vom deutschen Bundesverwaltungsgericht gestellt wurde, nämlich ob das Unionsrecht unter Umständen verlangt, dass nationale Bestimmungen so auszulegen sind, dass kein Verlust der UnionsbürgerInnenschaft eintritt,³⁷ fanden die Richter keine Notwendigkeit, diesbezüglich weitere Ausführungen zu treffen. Dies deshalb, weil Österreich keine endgültige Entscheidung

³⁵ EuGH 02.03.2010, Rs C-135/08, *Rottmann*, 2010 Slg, I-01449.

³⁶ *Rottmann*, supra note 35, Rz 59.

³⁷ *Rottmann*, supra note 35, Rz 60.

über seinen Status getroffen habe.³⁸ Ungeklärt blieb somit die Frage, inwieweit EU-Recht den Verlust der UnionsbürgerInnenschaft selbst regelt.³⁹ Die Antwort auf diese Frage könnte gravierende Auswirkungen auf die österreichische Rechtslage haben.

2. Die Interpretation von § 28 Abs 2 StbG im Lichte von Art 8 EMRK

Gem § 28 Abs 2 StbG ist ein Antrag auf Beibehaltung auch dann zu genehmigen, wenn Personen die StaatsbürgerInnenschaft durch Abstammung erworben haben und „in ihrem Privat- und Familienleben ein für die Beibehaltung besonders berücksichtigungswürdiger Grund“ vorliegt. In einem diesbezüglichen Erkenntnis⁴⁰ aus dem Jahr 2000 hat der VwGH zunächst festgehalten, dass es sich bei diesem Kriterium um einen unbestimmten Gesetzesbegriff handelt. Bei der Auslegung dieser Bestimmung bezog sich der VwGH daher auf die Erläuternden Bemerkungen zu § 28 Abs 2 StbG, in denen unter anderem zu lesen ist, dass „[d]ie vorgeschlagene Einfügung eines neuen Abs 2 ... Staatsbürgern die Beibehaltung der österreichischen Staatsbürgerschaft trotz Erwerb [sic] einer anderen dann ermöglichen [soll], wenn ein für die Beibehaltung besonders berücksichtigungswürdiger persönlicher Grund vorliegt. Damit wird es möglich, extreme Beeinträchtigungen des Privat- und Familienlebens des Staatsbürgers zu vermeiden, die sich aus der Nichtannahme *oder* dem Verlust der Staatsbürgerschaft ergeben könnten.“⁴¹

Es scheint wichtig hervorzuheben, dass Antragsteller laut Judikatur des VwGH die Gründe der Beeinträchtigung nicht kumulativ, sondern jeweils nur alternativ darlegen müssen. Es muss somit lediglich begründet werden, welche Nachteile sich „aus der Nichtannahme *oder* dem

³⁸ Rottmann, supra note 35, Rz 61.

³⁹ Rieder, The Withdrawal Clause of the Lisbon Treaty in the Light of EU Citizenship; between Disintegration and Integration, Fordham International Law Journal 2013, 147, 168-172.

⁴⁰ VwGH 15.11.2000, 2000/01/0354.

⁴¹ Erläuterungen zur Staatsbürgerschaftsgesetznovelle 1998 (RV 1283 BlgNR 20. GP) Z 17.

Verlust der Staatsbürgerschaft ergeben könnten“.⁴² Bezüglich der Art der Beeinträchtigungen hat der VwGH in einem späteren Erkenntnis ausgeführt, dass es sich bei „den gegenständlich zu bewertenden Beeinträchtigungen um solche [handeln muss], die sich in der Zukunft ergeben können. Dabei muss es sich um *konkret zu erwartende Beeinträchtigungen* handeln und nicht um solche, die von ungewissen, in der Zukunft vom Beibehaltungswerber *selbst zu setzenden Handlungen* abhängen. Die zu erwartenden Beeinträchtigungen sind daher am bisherigen Gesamtverhalten des Beibehaltungswerbers zu messen, aus dem eine *Zukunftsprognose zu erstellen* ist.“⁴³

Es soll nun der Frage nachgegangen werden, ob die neuere Judikatur des EGMR zu Art 8 EMRK (Achtung des Privat- und Familienlebens) Einfluss auf § 28 Abs 2 StbG hat, in dem explizit auf das Privat- und Familienleben Bezug genommen wird. Während der VwGH in seinem Erkenntnis ausschließlich auf die Erläuternden Bemerkungen zum StaatsbürgerInnenschaftsgesetz verweist, scheint auch die Judikatur des EGMR geeignet, bei der Interpretation § 28 Abs 2 StbG von Nutzen zu sein.

Studiert man die relevante Judikatur zu Art 8 EMRK, lässt sich feststellen, dass der EGMR eine Entwicklung in Bezug auf Art 8 EMRK und StaatsbürgerInnenschaft durchlaufen hat. In einer Mitte der 80er Jahre ergangenen Entscheidung führte die damals existierende Europäische Menschenrechtskommission über die Beziehung zwischen Art 8 EMRK und StaatsbürgerInnenschaft noch aus, dass das „Recht eine bestimmte Staatsangehörigkeit zu erlangen weder von dieser Bestimmung [Art 8 EMRK] mitumfasst noch eine ausreichende Nahebeziehung zu dieser oder einer anderen Bestimmung in der Konvention besteht“.⁴⁴ Diese

⁴² VwGH 15.11.2000, 2000/01/0354.

⁴³ VwGH 20.09.2011, 2009/01/0023.

⁴⁴ EuKommMR 01.07.1985, 11278/84, *Familie K und W/Niederlande*: “the right to acquire a particular nationality is neither covered by, nor sufficiently related to, this [Article 8 ECHR] or any other provision of the Convention.” (Übersetzung des Autors)

Ansicht änderte sich jedoch im Laufe der Zeit, und ohne detailliert auf die Entwicklung der Judikatur näher einzugehen,⁴⁵ soll der Fokus hier auf die Entscheidung *Genovese gg Malta* gerichtet werden,⁴⁶ die für die gegenständliche Untersuchung von besonderem Interesse ist.

Der Beschwerdeführer in *Genovese* war das Kind einer britischen Mutter und eines maltesischen Vaters, der jedoch weder die Vaterschaft zu seinem Kind anerkannte noch irgendeine Art von Beziehung zu seinem Kind wünschte. Das Kind wurde in Schottland geboren und hatte die britische Staatsangehörigkeit. Dennoch beantragte die Mutter für das Kind auch noch die maltesische StaatsbürgerInnenschaft. Dies wurde von den zuständigen Behörden mit dem Hinweis abgelehnt, dass der Vater des Kindes bis dahin seine Vaterschaft noch nicht anerkannt hatte. Darüber hinaus wurde die Mutter, zu einem späteren Zeitpunkt, von der maltesischen Regierung darüber informiert, dass selbst wenn der Vater die Vaterschaft anerkennen würde, dies keine positiven Konsequenzen für den gegenständlichen Fall hätte, da nach maltesischem Recht ein uneheliches Kind nur dann die maltesische StaatsbürgerInnenschaft erlangen könne, wenn auch die Mutter maltesische Staatsangehörige sei.⁴⁷

Der Beschwerdeführer behauptete in der Folge eine Verletzung von Art 8 sowie Art 14 EMRK. Der EGMR stellte fest, dass in diesem Fall zwar kein Familienleben bestehe, es jedoch möglich sei, dass die Verweigerung der Staatsangehörigkeit dennoch unter Art 8 EMRK subsumiert werden könne, weil dies Einfluss auf das Privatleben einer Person haben könne. Somit ist im

⁴⁵ Vgl *Zimmermann/Landefeld*, Europäische Menschenrechtskonvention und Staatsangehörigkeitsrecht der Konventionsstaaten, Zeitschrift für Ausländerrecht und Ausländerpolitik 2014, 97 (98-100).

⁴⁶ EGMR 11.10. 2011, 53124/09, *Genovese/Malta*.

⁴⁷ Siehe für Österreich VfGH 29.11.2012, G66/12 ua.

Ergebnis die Reichweite des Rechts konzeptionell weit genug, um auch Aspekte der „sozialen Identität“ einer Person mitzuumfassen.⁴⁸

Die Tatsache, dass der Aspekt der „sozialen Identität“ in den Schutzbereich von Art 8 EMRK fällt, wurde auch in der 2014 ergangenen Entscheidung von *Mennesson gg Frankreich* wiederholt. In diesem Fall ging es um die rechtliche Anerkennung des Eltern-Kind-Verhältnisses bei einer ausländischen Leihmutterschaft. Das Gericht hielt fest, „[w]ährend Art 8 der Konvention nicht das Recht auf den Erhalt einer bestimmten Staatsangehörigkeit schützt, ist es dennoch der Fall, dass die Nationalität einen Aspekt der persönlichen Identität einer Person darstellt“.⁴⁹ Das Gericht verwies dabei explizit auf die Entscheidung *Genevose*. Darüber hinaus wurde in *Mennesson gg Frankreich* auch festgehalten, dass die Unsicherheit bezüglich der Möglichkeit, als französischer Staatsangehöriger anerkannt zu werden, ebenfalls „eine negative Auswirkung auf die Ausgestaltung der Identität dieser Person haben kann“.⁵⁰

In Bezug auf § 28 Abs 2 StbG lassen sich in der Konsequenz folgende Überlegungen anstellen: Zunächst verweist das österreichische Gesetz ausdrücklich auf das Privat- und Familienleben, das einen Bewilligungsgrund für die Beibehaltung der österreichischen StaatsbürgerInnenschaft darstellt. Mit dem Fall *Genovese* gibt es eine autoritative Interpretation von Art 8 EMRK, in der deutlich ausgesprochen wird, dass der Erwerb einer StaatsbürgerInnenschaft in den Schutzbereich von Art 8 EMRK fällt. Begründet wird dies damit, dass die StaatsbürgerInnenschaft Ausdruck der „sozialen Identität“ des Betroffenen ist.

⁴⁸ In den Worten des EGMR in *Genovese*: “[w]hile the right to citizenship is not as such a Convention right and while its denial in the present case was not such as to give rise to a violation of Article 8, the Court considers that its impact on the applicant’s *social identity* was such as to bring it within the *general scope and ambit of that Article*” (Rz 33).

⁴⁹ EGMR 26.06.2014, 65192/11, *Mennesson gg Frankreich*, Rz 97: “Whilst Article 8 of the Convention does not guarantee a right to acquire a particular nationality, the fact remains that nationality is an element of a person’s identity (see *Genovese v Malta*).” vgl jedoch EGMR 21.05.2013, 14927/12 und 30415/12, *Fehér und Dolník/Slowakei*, Rz 40-43.

⁵⁰ *Mennesson gg Frankreich*, *supra* note 49, Rz 97: “... have negative repercussions on the definition of their personal identity.” (Übersetzung durch den Autor)

Wenn also schon der Erwerb der StaatsbürgerInnenschaft in den Schutzbereich von Art 8 EMRK fällt, muss dies umso mehr auch für den Verlust der StaatsbürgerInnenschaft gelten (*argumentum a fortiori!*). Dies bedeutet nicht notwendigerweise, dass jeder, der die Beibehaltung der österreichischen StaatsbürgerInnenschaft gem § 28 Abs 2 StbG beantragt, diese auch automatisch behalten kann. Personen, die zB in zweiter Generation die StaatsbürgerInnenschaft über einen Elternteil erhalten haben, obwohl sie selbst eigentlich keine Bindung nach Österreich mehr haben, werden sich wohl nicht erfolgreich auf Art 8 EMRK berufen können, wenn sie sich zu einem späteren Zeitpunkt in einen weiteren Staat einbürgern wollen.

Wenn man sich die existierende Judikatur zu § 28 Abs 2 StbG ansieht, so gewinnt man den Eindruck, dass das Argument der „sozialen Identität“ vom VwGH in einer Entscheidung aus dem Jahr 2000 zumindest angedeutet wurde. So führten die Richter des VwGH Folgendes aus: „Die Beschwerdeführerin war lediglich von ihrer Geburt (20. August 1979) bis zum 25. Mai 1981 in Österreich wohnhaft, verbrachte ihre Kindheit, Jugend samt schulischer Ausbildung bis 1. September 1998 zur Gänze in Kanada, hielt sich danach nur für den Zeitraum vom 2. September 1998 bis 18. Juli 1999 (zehneinhalb Monate) zu Studienzwecken in Österreich auf, wobei sich ein wesentlicher Teil der von ihr belegten Fächer mit englischsprachigem Kulturgut befasst, und [sie] hat nicht behauptet, seit ihrer Rückkehr nach Kanada (18. Juli 1999) bis zur Erlassung des angefochtenen Bescheides (der Bescheid wurde der Beschwerdeführerin am 17. Juli 2000 zugestellt) wieder in Österreich gewesen zu sein. Daraus ist zu ersehen, dass die Beschwerdebehauptung, die Beschwerdeführerin habe ‚den Mittelpunkt ihrer Lebensinteressen in Österreich‘, nicht stimmt.“⁵¹ Im Ergebnis verneint der VwGH hier also die Existenz einer sozialen Identität.

⁵¹ VwGH, 15.11.2000, 2000/01/0354.

Für den österreichischen Kontext stellt sich überdies die Frage, und dies soll hier nur angedeutet werden, ob § 28 StbG, wie er sich derzeit präsentiert, nicht auch gleichheitswidrig ist. Dies vor allem in Hinblick auf die unterschiedliche Behandlung von verschiedenen Gruppen von Menschen in Bezug auf die Frage der Möglichkeit von DoppelstaatsbürgerInnenschaften. Am Beginn dieser Abhandlung wurde auf die Gründe verwiesen, die das Verbot von DoppelstaatsbürgerInnenschaften rechtfertigen sollen. In diesem Zusammenhang wurde vor allem ausgeführt, dass durch das Verbot mögliche Interessens- sowie Loyalitätskonflikte verhindert werden sollen. Dennoch erlaubt das StaatsbürgerInnenschaftsgesetz, wie bereits angedeutet, etwa beim StaatsbürgerInnenschaftserwerb durch Abstammung bei Geburt DoppelstaatsbürgerInnenschaften ohne weitere Einschränkungen. Die Frage, die sich in diesem Zusammenhang stellt und die allenfalls vom VfGH einem Gesetzesprüfungsverfahren gem Art 140 B-VG zu unterziehen wäre, ist, ob hier eine ungerechtfertigte Ungleichbehandlung iSv Art 8 iVm Art 14 EMRK vorliegt oder eine Gleichheitswidrigkeit iSv Artikel 7 B-VG.

Im Ergebnis lässt sich in Bezug auf Art 8 EMRK Folgendes festhalten: In der Judikatur zu § 28 Abs 2 StbG hat Art 8 EMRK bisher keine Rolle gespielt, und dies, obwohl das StaatsbürgerInnenschaftsgesetz explizit auf das „Privat- und Familienleben“ als relevanten Bewilligungstatbestand verweist. Während der EGMR anfänglich eher zögerlich war, die Konvention in Verbindung mit der StaatsbürgerInnenschaft zu bringen, scheint hier über die Jahre eine gewisse Veränderung der Position eingetreten zu sein. Im Lichte der neueren Judikatur des EGMR scheint es jedoch nötig, dass sich auch die österreichischen Höchstgerichte, vor allem der VfGH, mit den Auswirkungen dieser Entwicklung speziell in Bezug auf das Verbot von DoppelstaatsbürgerInnenschaften gem §§ 27, 28 StbG auseinandersetzen.

3. Schlussfolgerung und Ausblick

Es ist auffallend, dass Österreich im europäischen Vergleich eher einen restriktiven Ansatz in Bezug auf DoppelstaatsbürgerInnenenschaften verfolgt. Im Zentrum dieser Abhandlung stand vor allem jene Norm, mit der der österreichische GesetzgeberIn im StaatsbürgerInnenenschaftsgesetz 1985 eine Möglichkeit geschaffen hat, dass Personen unter bestimmten Voraussetzungen die österreichische StaatsbürgerInnenenschaft behalten können, obwohl sie eine andere StaatsbürgerInnenenschaft annehmen. Im ersten Abschnitt wurde zunächst untersucht, wie die relevanten unbestimmten Gesetzesbegriffe des § 28 StbG höchstgerichtlich – durch den VwGH – bisher interpretiert wurden.

Darüber hinaus wurde aber auch die bisherige Rechtsprechung des VwGH kritisch beleuchtet. Dabei wurde zunächst besonderes Augenmerk auf § 28 Abs 1 Z 1 StbG gelegt und die Frage untersucht, was unter dem Tatbestandsmerkmal „im Interesse der Republik“ zu verstehen ist; gerade dieser Aspekt spielt eine zentrale Rolle bei der Erteilung von Bewilligungen. Es musste jedoch festgestellt werden, dass der VwGH in seinen Erkenntnissen diese Frage lediglich cursorisch behandelte. Eine der Schlussfolgerungen war, dass die Frage nach dem Interesse der Republik sich als wesentlich komplexer darstellt, als dies die Judikatur des VwGH vermuten lässt. Schließlich wurde auch der Frage nachgegangen, inwieweit der Prozess der europäischen Integration Einfluss, speziell auf die Interpretation der in § 28 Abs 1 Z 1 StbG verwendeten unbestimmten Gesetzesbegriffe, haben kann. Soweit ersichtlich, wurde dieser Aspekt bisher in der Judikatur des VwGH noch nicht behandelt.

Schließlich wurde die Judikatur des VwGH zu § 28 Abs 2 StbG untersucht. Von besonderem Interesse in diesem Zusammenhang war vor allem die Rechtsprechung des EGMR in Bezug auf Art 8 EMRK. Es wurde der Frage nachgegangen, inwieweit es einen Zusammenhang zwischen dem Verbot von DoppelstaatsbürgerInnenenschaften und grundrechtlichen Überlegungen gibt. Vor allem im Lichte der neueren Rechtsprechung des EGMR zu Art 8

EMRK – „soziale Identität“ – wäre es wünschenswert, dass die Judikatur des EGMR zu Art 8 EMRK in den Erkenntnissen des VwGH und VfGH zukünftig Beachtung findet; diesbezügliche Ansätze gab es beim VwGH bereits vor der wichtigen Entscheidung *Genovese*. Schließlich wurde angedeutet, dass die derzeitige Gesetzeslage gegen das Diskriminierungsverbot verstoßen könnte. Generell wäre es natürlich wünschenswert, wenn der Gesetzgeber in Bezug auf DoppelstaatsbürgerInnenschaften gem 28 StbG endlich aktiv werden würde und Österreich in der europäischen Normalität ankäme, wo der Erwerb einer neuen StaatsbürgerInnenschaft nicht mit dem Verlust der bisherigen StaatsbürgerInnenschaft einhergeht.⁵²

⁵² Kochenov, *supra* note 2, 323 (FN1).